

「最近のガーナの新聞記事から(2):『地方分権・伝統的首長制度(Chieftaincy)』(2007年8月24日)」

JICA「ガーナ公務員能力強化計画プロジェクト」(2007年2月-2010年2月)の専門家として、本年3月より、ガーナ人事委員会(OHCS)にて活動している黒田です。ガーナの主要新聞紙に掲載された公共セクター改革・ガバナンス関連の記事をテーマ別に2ヶ月に1回程度を目処にご紹介するシリーズの第2回です。

今回は当地紙に掲載された「地方分権」および「地方分権」と関連性の大きい「伝統的首長制度(Chieftaincy)」に関する記事をご紹介します。「地方分権」関連では過去数年議論になっていた中央政府から配分される「郡議会コモンファンド(DACF)」の予算規模の来年度からの引上げ決定の動き(年間歳入比率で5%から7.5%へ)に加え、郡議会による長期借入(地方債の発行)を可能にする法令の検討などが行われています。

(注:ガーナの地方行政システムでは10州に州大臣及び州調整協議会(Regional Coordination Council)が、州の下、138の郡に郡長(District Chief Executive)及び郡議会(District Assembly、なお都市圏の郡議会は人口規模によりMetropolitan AssemblyまたはMunicipal Assemblyと呼称)がそれぞれ設置されています。)

<地方分権>

(1) *The Ghanaian Times* (4月27日) **‘Release funds for District development on time,’**

(アッパーウエスト州)ホ市市長は「(中央政府からの)郡議会コモンファンド(DACF)の配分の遅れはプロジェクトの進捗に悪影響を与えている、DACFの配分手続きは煩雑すぎる、郡議会議員は地域開発においてDACFに依存しすぎており、財政上の地方分権化が必要である」旨述べた。

(2) *The Ghanaian Times* (6月4日) **‘Provide resources to enhance decentralisation,’**

アサー・セントラル州大臣は「ガーナにおける地方分権化プロセスを効果的に進展させるために必要な便宜とリソースが提供されるべきである、地方分権を成功させる上では、地方行政機構の能力不足、土地・首長制度を巡る紛争、脆弱な財政状況、人材不足、精度の低い各種データなどの問題が克服されるべき問題である」旨述べた。

(3) *The Ghanaian Times* (6月21日) **‘District Assemblies to be given long term credit,’**

ウエスタン州・セントラル州の郡長等を対象にしたワークショップにおいて、地方行政・農村開発・環境省ボアテン大臣は「郡財政管理インシアティブ(MFM!)を通じた『地方政府財政法』等の整備により、郡議会による長期借入が可能となり、郡の開発に向けた資金の調達を目的とする郡財政局(Municipal Finance Authority)が新たに設立される」と述べた。また、アフアンタ・ウエスト郡郡長は「新法の成立により、所得向上のための事業を郡議会が着手する上で、また経常支出予算を確保する上で、中央政府からの財政的な支援への依存度を最小化できる」と述べた。

(4) *Daily Graphic* (6月29日) **‘Bad blood between MPs and DCEs stalls development,’**

地方行政・農村開発・環境省ボアテン大臣は「各郡の開発を促進するために国会議員(MPs)と郡長

(DCEs)の間の相互理解と協力が必要である、国中の多くの郡において郡長と国会議員の間の敵対関係が地域開発の障害になっている」旨述べた。

(5) The Ghanaian Times (6月29日) 'Local Government Finance Bills under review」

アシャンテ州・ブロンアファフォ州の郡議会メンバーが出席したセミナーにおいて、「地方政府財政法」(案)につき議論を行なわれた。出席者は法案が成立した際には郡議会に財政上の自治が付与されるべき旨の勧告を行った。地方行政・農村開発・環境省オドゥム副大臣は「インフラ整備における郡議会の権限には資金確保の義務が伴うが、そのために中央政府は地方政府の財政機能を強化し、郡議会による資金調達の便宜を図るべく、信頼できるローカルな金融市場を創設するための「郡財政管理インシアティブ(MFMI)」に着手した」旨述べた。一方、アウア・アシャンテ州大臣は「ほとんどの郡議会は十分な歳入基盤を有しておらず、いかなる方策が導入されたとしても歳入増加は実現できない、歳入基盤の弱さがこれまでも中央政府からの予算(特に郡議会コモンファンド)への大幅な依存に繋がっていた」旨指摘した。

(6) The Ghanaian Times (7月26日) 'Assemblies Common Fund raised to 7.5%」他

7月20日、ガーナ国会は、農村地域の貧困削減政策にそって、2007/08年度予算から郡議会コモンファンド(DACF)を年間歳入比率で5%から7.5%に増額することを承認した。DACFは1993年成立の法令455号に基づき翌94年に設置され、DACFを通じて郡議会に対する開発予算として年間国家歳入比で少なくとも5%が割り当てられている。導入後13年を経て、郡議会の数が94年当初の110から138に増加したこと等を受けて、より多くの財源が必要になったことから、地方行政・農村開発・環境省はDACFの増額を要求していた。国会は承認にあたり、DACFが各郡の農村地域の発展に貢献するよう効果的なモニタリング及び評価の実施を勧告すると共に、地方行政・農村開発・環境省に対して各郡による適正なファンドの管理を確保すべく必要な人員(会計担当官)を配置するよう要請した。

上記に見られるように最近のガーナにおける地方分権の動きとして、地方政府への財政面での権限委譲、郡議会自体の財政基盤の強化に向けての取り組みが指摘できそうです。4 - 5年前から地方分権化の進展に伴い、郡議会コモンファンド(DACF)の規模を年間歳入比率で5%から7.5%(将来的には10%)に増加すべきという議論は存在しましたが、これまで実現しなかった理由のひとつとして、郡議会の全般的な財政管理能力の低さが指摘されています。138の郡議会は財政管理能力のレベルに応じてカテゴリー分けがなされており、能力のバラつきが顕著のようですが、今後法令整備により郡議会による長期借入が可能になるとしても、上記(6)にもある通り、郡レベルでの財政管理担当の人材の補強の重要性が一層増すことになりそうです。

< 伝統的首長制度(Chieftaincy) >

(1) Daily Graphic (5月10日) 'Donor partners to strengthen chieftaincy institution」

地方行政・農村開発・環境省オドゥム副大臣は「ドナー・パートナーは国家開発において伝統的首長

制度が引き続き重要な役割を果たせるよう、同制度の強化に向けた支援を確約している、首長が地方分権の動きに対応できるように研修機関として「Royal College」の創設を含む方策を検討している」旨述べた。また、アーサー・セントラル州大臣は「現在、伝統的首長制度は地位継承や土地所有権を巡って、紛争や暴力を引き起こす要因となり、地域開発の妨げになっている事例も散見されるものの、首長制度が果たしうる役割に鑑み、その強化は必須である」旨述べた。

(2) The Ghanaian Times (6月14日) 'Assembly concept will deepen governance」

ヌコランザ郡郡長は「郡議会制度は参加型民主主義の精神を踏まえて、ガバナンス・システムを地域住民により近づけることが意図されている、郡議会メンバーは伝統的首長制度・コミュニティー・宗教指導者と協力して開発プログラムの実施・完成に向けて地域住民に働きかける必要があり、また住民に対して納税の重要性を説明すべきである」旨述べた。

(3) The Ghanaian Times (7月7日) 'Involve chiefs in local government」

ドイツの(NGOの)KAFが支援する「ガバナンスにおける二重性の解決に向けて:伝統的首長制度の今後」というワークショップにおいて、セントラル州エシカド地区大首長(Paramount Chief)は「ローカル・ガバナンスにおいて伝統的首長制度の役割が排除され続けている、ガーナは西側先進国のガバナンス制度を受け入れたとしても伝統的な価値も制度に取り込むべき」と述べた。ボアフォ伝統的首長制度・文化担当大臣は、「伝統的首長制度はガバナンス・プロセスにおける主要な当事者であり、開発における政府の重要なパートナーである、首長制度と郡議会の関係、首長制の改革といった問題に対応すべく全ての当事者間の協力が重要である」旨述べた。

(4) The Ghanaian Times (8月2日) 'Redefine role of chiefs on governance」

ガバナンス及び社会経済発展における伝統的首長制度の役割を検証するドイツKAFの支援によるワークショップにおいて、伝統的首長制度がローカル・ガバナンスにおいて主要な役割を果たすよう協力していくべきと要請が全ての当事者に向けてなされた。同意されたコミュニケは「伝統的首長制度の将来は、首長が住民に対して説明責任を果たし、透明性を保つといった規範を示せるかに左右される、首長制度をめぐる最大の問題は国及び州レベルの首長会議を機能させるための資金の確保である」と述べている。

(5) The Ghanaian Times (8月10日) 'Chieftaincy in Ghana and the Acquired Indiscipline Syndrome」

(本件長文論説記事では導入部でガーナにおける公務員や大学生に最近見られる「規律の乱れ」の事例を紹介した後、特に「伝統的首長制度」の問題に焦点が当てられています。)

「後天性無規律症候群」はかつて神聖視され尊敬されていた「伝統的首長制度」にも見られる…多くの首長は継承権を得た後、無能力ぶりと規律の乱れを見せている…首長の継承者は社会経済発展に向けての地域の統合の役割を果たすのではなく、かえって地域社会の分裂を引き起こす要因となっている…首長は地域の土地や木を売却するにあたり住民に説明責任を果たしておらず、開発にとまなう地元への賠償金も独占し、一方自分の虚勢を見せ付けるために地域住民を暴動に駆り立てることを躊躇しない…ガーナにおける伝統的首長制度を巡る問題は全国に数え切れないほど存在する…そしてついに首都アクラにも飛び火した…ガ族の Homowo 祭りにおいて、伝統的首長たちはあたかもガーナには法の支配はなく、首長のルールこそがガーナの法であるかのように振舞う…(199

2年)憲法は伝統的首長制度を守り、その役割を認識している…ガーナには尊敬すべき多くの首長も存在するが、一方で時々首長こそが規律の乱れの元になっている事例を目撃する…ガーナ国民が「伝統的首長制度」の廃止を要求する理由はまさにそれが引き起こしている負の側面にある…個人的(記事執筆者)には「伝統的首長制度」は維持されるべきと考えるが、首長に見られる「後天性無規律症候群」は治癒されるべきである。

(6) Daily Graphic (8月13日) 「Traditional leaders urged to help resolve conflicts」

マハマ副大統領は「伝統的リーダーは自らの地域における首長制度をめぐる紛争を早急に解決すべきである、国中で起きている多くの伝統的首長制度を巡る紛争は国民を悩ませるだけでなく、政府による開発の取り組みの障害となっている、伝統的首長は開発における政府のパートナーであり、それぞれの地域での紛争を解決し、平和を維持してほしい」旨述べた。

現行の1992年憲法22条は「伝統的首長制度 (Chieftaincy)」の存続の保証、国・州レベルの首長会議 (National House of Chiefs, Regional House of Chiefs) の役割を明記しています。(8月22日付GTは元国家議員の「郡レベルの首長会議を設置すべき」との発言も紹介しています)。各地域(行政区である郡とは一致しません)には「Sub-Chief」「Chief」「Paramount Chief」という首長制度の階層ピラミッドが存在します。地域の最高位の首長が「Paramount Chief」です。州首長会議は州各5名の「Paramount Chief」を全国首長会議のメンバーとして選出しています。なお、アシャンテ州は他の州とは異なり、全国首長会議からは切り離された形で州全域を統括する特別の最高位の首長である「アシャンテ・ヘネ」が存在し、大統領を超えるほどの絶大な影響力を有しているようです。ガーナでは「Nana」(アカン族)、「Nii」(ガ族)、「Togbi」(エベ族)などで始まる人名をよく見かけますが、伝統的首長の地位を有している方々です。

最近の報道では、上記(3)の「伝統的首長制度がローカル・ガバナンスから排除され続けている」という首長自身の嘆きの声にはやや意外な印象も持ちましたが、全体的な動向としては「伝統的首長制度」が開発において積極的な役割を果たしているというよりは開発の阻害要因になっている面が目立つように思われます。ここでは取り上げませんが、新聞には連日様々な「伝統的首長制度」を巡る紛争の記事が掲載されています。ガーナにおける「伝統的首長制度」を巡る紛争は異なる部族間の対立ではなく、同一部族内での首長の継承権や土地所有権を巡る対立が多いようです。北部州イエンディは治安上の問題を抱えている地区ですが、この地区の問題は伝統的首長を交互に継承することになっている2つの家系間の争いが原因です。(伝統的首長の継承方法は、直系子孫への継承、親戚への継承、下位レベルの首長達による相互選出など、地域・コミュニティで違いがあるようです。)

ケニアなど他のアフリカ諸国では独立時に土地制度改革とともに政治的権力を有するシステムとしては廃止された「伝統的首長制度」がなぜガーナでは温存されたのでしょうか? 公務員であると同時に現役の首長でもある配属先の同僚に聞いたところ、「英国との独立闘争にあたり兵士を確保する上で伝統的首長の人員動員力が不可欠であったのだろう」と言っていました。また、彼は「首長は管轄コミュニティの富を所有しているわけではなく、管理しているだけであり、絶えず下位レベルの首長たちの

監視の目にさらされている」「ガーナで今後地方分権が進めば、地域住民を開発プロセスに動員していく上で、「伝統的首長制度」が「郡議会」と協働関係を構築できるのではないか」とも述べ、「伝統的首長制度」が内部的に有する「チェック＆バランス機能」、地方行政機関との相互補完機能についても示唆しました。

今年、ガーナは今年独立50周年を迎えましたが、50年間のうち民政と軍政が交互に成立し(民政は22年間、軍政が28年間)、軍事クーデターにより、政治が混乱し、経済が停滞したにもかかわらず、社会が崩壊しなかったのは「伝統的首長制度」という求心力により社会秩序、地域住民の連帯が保たれたからではないかとの指摘もあります。

固有の文化や社会制度に根付いた「伝統的首長制度」の功罪を短期滞在者の外国人が安易にコメントするのは控えるべきかもしれませんが、いずれにしても土地所有制度も絡んで、血なまぐさい反対闘争を引き起こす「伝統的首長制度」の廃止は独立などの革命的な転換期にしか実現できないことだとすれば、また「伝統的首長制度」の存続が憲法でも保障されていることを考慮すれば、ガーナでは開発の阻害要因になっている面が否定できないとしても、「伝統的首長制度」の廃止という選択肢は現実的には当面存在しないようにも思えます。

むしろ、ガーナ政府は1年ほど前に「伝統的首長制度」担当大臣を新たに設置したことに見られるように、またドイツの支援を受け入れているように「伝統的首長制度」をNGO、独立した報道機関、民間セクター等と並ぶ「市民社会組織」のひとつとして、「健全な」形にエンパワーしていく方向を示していると思われます。また、憲法は伝統的首長の政党活動参加の禁止を明記し、政治的中立性を求めています。今後、特に地方分権化の進展に伴い、地域の郡長・郡議会の権限が強化されていく中、各地域・コミュニティにおいて、首長が「チェック＆バランス機能」を果たせる可能性も少なくないと思われることから、ガーナの地方における開発問題を考えていく上では、やはり「伝統的首長制度」の現実をガバナンス・システムに前向きに取り込んでいく方向が望ましいのではないかと印象を有します。

(なお、本項目作成にあたり、JICA ガーナ事務所の清水郷美調査員からも首長制度に関する情報を頂きました。)

なお、本稿の内容はあくまで編集責任者個人の見解に基づくものであり、所属団体・配属先の公式見解に基づくものではない点を申し添えます。

.....

編集責任: 黒田孝伸 JICA「ガーナ公務員能力強化計画プロジェクト」専門家

.....